

## **SOU 1990:62:**

### **Konkurrensen inom bygg/bosektorn**

Konkurrenskommittén har enligt sina direktiv analyserat bygg- och bostadsmarknaden samt föreslagit en rad åtgärder som den tror verksamt kan bidra till en ökad effektivitet på denna. Utredningen förordar i *Konkurrensen inom bygg/bosektorn (SOU 1990:62, 151 s)* en omfattande avreglering parallellt med andra åtgärder som syftar till att öka konkurrensen på bygg- och bostadssektorn.

Det kan konstateras att utredningen koncentrerat sitt intresse på bostadsbyggandet. I mångt och mycket kan man instämma både i utredningens analys och i dess förslag till att avhjälpa olika brister. Men på vissa punkter finns det anledning att gå ett steg längre än utredningen vad gäller förslag till kraftfulla åtgärder. Våra synpunkter på utredningen är disponerade efter ordningen statlig subventionering och reglering av bostadsbyggandet, kommunal markplanering, konkurrensen på kredit- och byggområdet samt slutligen hyressättningspolitiken.

#### *Statlig subventionering*

Ett av utredningens förslag är att den omfattande kostnadskontroll som äger rum vid länsbostadsnämnderna bör avskaffas. I stället bör införas enkla schablonbelopp för den statliga subventioneringen. Kostnadskontrollen innebär i många fall ett både tidsödande och kostnadskrävande "kineseri". Denna reglering medför dessutom att kommunerna inte kan förverkliga den bostadsproduktion som är den bästa för deras medborgare. Det händer t ex att en kommun inte bygger där det är bäst eller vid den tidpunkt som man behöver bygga bostäderna. Man kan gå ett steg längre än utredningen och så fort det är möjligt avveckla alla subventioner till

produktionen. I stället bör man satsa på att ge stöd direkt till de konsumentgrupper som man på politiska och sociala grunder anser sig vilja gynna. Då faller mycken byråkrati bort som en konsekvens, inte bara vid länsbostadsnämnderna. Viktigt är dock att bibehålla ett besiktningsskrav för att garantera standardkrav på bostäderna.

Utredningen diskuterar frågan om markanvisning och understryker vikten för en kommun av att ha en "god markreserv" för att i tid kunna genomföra de bostadsbyggnadsprojekt som kommunen önskar. Kommittén avser att återkomma till dessa frågor.

Utredningen diskuterar också i detta sammanhang för- och nackdelar med den förhandlingsplanering som blivit allt vanligare under senare tid. En fördel är att kommuner i finansiellt bryderi får en möjlighet att realisera angelägna projekt som annars inte kommer till stånd. Emellertid kan detta leda till att kommunen medger kvantitativa avsteg t ex en högre exploatering än planerat. Det kan också medföra mångåriga knytningar till företag genom markbyten och avtal om flerårig bostadsproduktion i kommunen. Sådan förhandlingsplanering kan leda till att konkurrensen åsidosätts genom att byggföretag kan uppnå monopol. I kommuner med bristande planeringsberedskap kan byggbolagen därigenom nära nog "överta" markplaneringen. Detta är naturligtvis från konkurrenssynpunkt en olamplig situation som måste ändras.

Men utredningen borde djupare ha analyserat den grundläggande frågan varför förhandlingsplanering fått en sådan utbredning. En grundorsak är den dåliga lönsamheten i bostadsbyggandet, vilket i sin tur är bestämd av det statliga regelsystemet inte minst det sk bruksvärdesystemet. För att gå till roten med "det onda" bör därför hyressättningspolitiken reformeras (se nedan).

## Kommunal markplanering

Utredningen föreslår att kommunernas markanvisning i större utsträckning skall föregås av markanvisningstävlingar. Sådana har enligt utredningen i några fall prövats med gott resultat under de senaste tio åren. Eftersom man tävlar om utformning, funktion, teknik, finansiering, ekonomi och ibland även förvaltning är det ett mycket komplicerat förfarande. Det betyder att man måste ställa mycket höga krav på tävlingsprogram och bedömning, för att både hög kvalitet och konkurrens skall kunna garanteras. Det bör inte bli så, som hänt de senaste åren, att företaget med det förslag som av expertbedömningen klart utpekades som det bästa, fick uppdraget därför att företaget erbjöd kommunen 40–50 miljoner i marklösen än de andra företagen. Mycket klara spelregler måste alltså utarbetas för markanvisningstävlingar.

Att kommunernas markanvisningar till olika byggherrar i många fall sker efter ett politiskt bestämt mönster är konkurrensbegränsande och bör förändras.

Utredningen menar vidare att kommunerna bör få rätt att självständigt få besluta om markpriserna. Kommunerna borde ha rätt till att självständigt få bestämma över prisättningen på de villor och bostadsrätter som idag genom ett kommunalt kösystem delas ut och som kan innebära stora slumpmässiga förmögensöverföringar. Förekommande pristak bör avskaffas. Om subventionerna till bostadsproduktionen avskaffas, faller rimligtvis regleringen med ett pristak bort av sig själv.

Utredningen påpekar vidare alldeles riktigt att projekteringskostnaden för bostadshus normalt endast är 3–5 procent av totala produktionskostnaden och att det därför är viktigt att byggherren anlitar kompetenta projektörer.

En fördel med totalentreprenad är att beställaren får ett totalt pris på hela projektet; man kan därför få en helhetsupp-

fattning om olika anbud. En nackdel är däremot att insynen i och påverkan på projekteringen från beställare och brukare blir begränsad. Detaljerna för sådana projekt utarbetas utan närmare kontakt med beställaren. System med projektledare i beställarens tjänst, bör också prövas.

Avregleringen på kreditmarknaden bör fortsätta för att kreditinstituten i ökad utsträckning skall få konkurrera om kunderna på bl a bygg- och bostadsområdet. Som en konsekvens förekommer det nu en koncentrationsprocess, bl a sammanslagningar av banker och försäkringsbolag. Sådan samordning kan medföra stordriftsfördelar i form av större kundbas, bredare produktkonkurrens och möjligheter till kostnadsbesparingar. Härigenom kan bl a slagkraften inför en internationell expansion stärkas. Men processen kan samtidigt medföra en svagare konkurrens om kunden.

## Konkurrens

Liknande kombinationer av för- och nackdelar kan förekomma inom såväl byggmaterialbranschen som byggproduktionen med ett fåtal stora och starka företag. Att behålla ändamålsenliga konkurrensförhållanden kan vara svårt i en dynamisk värld. Hård konkurrens leder lätt till utslagningar och till att få men stora företag överlever, dvs till oligopol- eller monopolliknande situationer. Inte utan anledning uppehåller sig utredningen en del vid vertikal och horisontell integration, bl a konsortiebildningar. Det bör understrykas att konsortier mängden gång är en förutsättning för att man över huvud tagt skall kunna lämna ett anbud. I en högkonjunktur innebär projektstorlek, resurskrav och risker att ett enda företag inte ensamt orkar svara för ett anbud utom kanske de allra största byggbolagen. Konsortieutbildningar medför även ökade möjligheter för spridning mellan företagen av teknisk och organisatorisk

kunskap, något som i det långa perspektivet befrämjar konkurrens. Utomlands är olika former av "joint ventures" ofta en förutsättning för verksamhet, tom ett krav i vissa länder.

Emellertid kan enligt teorin om marknadsformer en fåtalskonkurrens fresta till prisöverenskommelser t ex vid anbudsgivning. Utredningen pekar på sådana effekter och anser att utvecklingen "bör följas". Den pekar på vikten av att olika handelshinder på byggmaterialmarknaden undanröjs. En utväg här är bl a att få till stånd typgodkännanden genom Statens provningsanstalt vid en introduktion av utländska byggmaterial i Sverige.

En utgångspunkt för konkurrensutredningen är att byggkostnaderna stigit kraftigt under de senaste åren. Utredningen pekar på vissa förklaringar, bl a att byggandet i större utsträckning sker i saneringsområden och med mindre projektstorlekar. Kostnadsstegringarna kan även betraktas som en tämligen naturlig följd av högkonjunkturen. Man skulle önskat att utredningen mera ingående analyserat detta, exempelvis varför byggkostnaderna steg så markant år 1975.

Kommittén menar att hyressättnings-systemet med sk bruksvärdeshyror bör reformeras för att bättre beakta hushållens värderingar. Idag baseras hyressättningen på en för ett fastighetsbestånd i en kommun eller bostadsområde genomsnittlig kostnad i det allmänna beståndet nära nog oberoende av en bostads lägesegenskaper. Men detta kostnadsbegrepp har inte någon nämnvärd korrelation med hushållens värderingar av bostäder i olika lägen. Bruksvärdesystemet leder till att många bor på "fel" ställen. Systemet bör därför enligt vår mening avskaffas.

*Professor ROLAND ANDERSSON,  
professor HANS G RAHM,  
professor OLLE WÅHLSTRÖM,  
Tekniska högskolan, Stockholm*